

# インドの教育における「影の制度」

—デリーの無認可学校の機能要件と法的位置づけの検討—

小原優貴

## 1 はじめに

インドでは独立以降、国民形成を目的として無償義務教育（初等教育）の普及が進められてきた。その成果は就学率の向上や識字率の向上など、教育統計にも明らかな形であらわれてきた。しかし数値上の向上と学校現場の実態には大きな乖離があった。就学人口の大半が在籍する公立学校は、教員の欠勤や怠惰な勤務態度によって機能不全状態にあった [The Probe Team 1999]。こうした公立学校の不備を補うように、インドでは個人や宗教組織、N G O など様々な民間主体が私立学校を設置してきた。留意すべきは、これらの私立学校の中に、政府が公式に認めない無認可学校（Unrecognised School）が含まれていた点にある。

無認可学校は、学校教育法規などに規定される認可条件を満たしていないため、政府からの財政支援がない上、児童の進学に不可欠である修了証明書（Transfer Certificate、以下 T C）の発行権を持たない。それにも関わらず無認可学校は近年インド各地で展開しており、とりわけ貧困層の間で浸透しつつあることが確認されている [Aggarwal 2000]。こうした中、子どもの教育権の保障問題に取り組む N G O、Social Jurist は、「無認可学校はサブ・スタンダードな教育ショップであり、貧困層の子どもの教育権を侵害している」としてその拡大に対する懸念を示し、無認可学校の閉鎖を求めて公共益に関する訴訟（Public Interest Litigation）を提起した。2008年2月、デリー高等裁判所はこれを認める判決を下したが、その後この判決の妥当性をめぐって論争が展開されることとなる。本稿では、政府の統制を受けずに公教育制度の枠外で発展する無認可学校を「影の制度」と捉え、デリーの無認可学校を事例に、無認可学校がいかなる要件で機能しているのかを明らかにするとともに

にその法的位置づけを検討する。第2節では、無認可学校の機能要件を検討するため、無認可学校の運営形態を分析するとともに、経営者、教員、保護者・児童が無認可学校に関与する動機を分析する。第3節ではデリー高等裁判所で入手した訴訟の議事録と関連資料<sup>1</sup>などを手掛かりに、無認可学校の統制のあり方をめぐる議論を概観し、無認可学校の法的位置づけを考察する。

## 2 無認可学校の機能要件の検討

デリーでは都市化を背景に1970年代頃より多くの出稼ぎ労働者が隣接する州から流入し、スラム地区や低所得者層が住む無認可地区<sup>2</sup>、住宅地に住居を構えてきた。これらの地域では公立学校が十分に機能しておらず、地域住民によって学校が設置されてきた。その多くは、「デリー学校教育法規 (Delhi School Education Act & Rules, 1973)」に規定された土地や教育設備、教員給与などの学校認可条件を満たすだけの十分な資金を有しておらず、そのため政府の統制の枠外で無認可学校として機能してきた。デリーで最も多く無認可学校が存在するのは、北東部のシャードラ地区である。シャードラ地区はデリー中心部に位置するオールド・デリーなどの市場に近いという地理的特徴に加え、北インド最大の後進州とされるウッタル・プラデーシュ州に隣接しており、出稼ぎ労働者をはじめとする低所得者層が多く住んでいる。本節ではシャードラ地区に展開する9校の無認可学校の実態調査<sup>3</sup>をふまえ、無認可学校の機能要件の解明を試みる。

### 2-1 無認可学校の運営形態の分析 —授業料・教授言語・教育内容・進学方法—

本項では無認可学校の運営形態を解明するため、無認可学校の授業料・教授言語・教育内容・児童の進学方法について概観する。無認可学校における児童1人あたりの毎月の授業料は約Rs. 150-300 (2010年6月現在Rs. 1=約2円)である。これに入学費や教科書代、制服代が加わり実際にはRs. 50が上乘せされ、宿題をこなすために家庭教師を雇っているという家庭ではさらに約Rs. 300がかかる。保護者の月収(約Rs. 3000-5000)を考慮すると、決して安くはないが、おおかた貧困層の収入に見合った金額であるといえる<sup>4</sup>。ただし保護者の中には経済的理由により授業料を滞納する者もあり、無認可学校では保護者の負担軽減の

ため、父親の死亡や失業など特別な理由で授業料の支払いが困難な家庭や、3人以上の児童を在籍させている家庭に対して授業料減免措置をとっている。

デリーの公立学校の前期初等教育段階（第1学年～第5学年）では、ヒンディー語が主たる教授言語として用いられている。これに対して無認可学校では、富裕層や中間層が通う「イングリッシュ・ミディアム」の私立学校を模倣して、第1学年から英語が用いられている学校が少なくない。ただし両者の実態は大きく異なる。無認可学校の教員は教科書の内容を英語で読むことは出来るものの、文法的に正しいセンテンスを構成することが出来ず、児童に指導する際にはヒンディー語が頻繁に用いられていることが参与観察によって明らかとなった。当然、児童の英語力もこれに準じたレベルとなっている。無認可学校と公立学校の違いはカリキュラムからも確認することができる。公立学校では国立教育研究研修評議会（National Council of Educational Research and Training, NCERT）が発行する教科書のみが用いられるが、無認可学校ではこれに加えて民間会社が発行する教科書が用いられることがある。無認可学校の経営者によると、民間会社の教科書は政府のものとは比べてやや割高であるがその分念入りに作られており分かりやすいという。学習した成果については、公立学校や私立認可学校同様、定期試験などによって評価されていた。

無認可学校における最大の問題は、中等教育への進学に必要な不可欠なTCの発行権を持たない点にある。貧困層の間でも進学熱が高まりつつある中、この問題は学校の存続にも大きく影響すると考えられる。この点について経営者に確認したところ、経営者が私立認可学校の経営者と交渉して購入したり、児童を公立学校に二重登録させるなどしてTCを獲得していることが明らかとなった。また私立認可学校の経営者が無認可学校を分校として経営している場合には、本校が証明書を発行して対応していた。こうして無認可学校の児童はTCを獲得し、中等教育段階から認可学校への進学を果たしている。

以上で見てきたように、無認可学校は認可学校を模倣したりそれらと共謀・連携することで、組織としての不確実性を軽減することに成功し、機能している。

## 2-2 無認可学校の関与主体の動機分析

本項では無認可学校の存続を支える主体の関与動機の分析を通じ、無認可学校の機能要件を検討する。

### 2-2-1 経営者

無認可学校の経営者の中には、学校経営を本業とする目的で起業した者もいれば、副業や定年退職後の仕事として、あるいは主婦業と両立できる仕事として学校経営に携わる者も確認された。また公立学校の元校長・元教員といった学校退職者に加え、私立認可学校の現職経営者や公立学校の現職教員、あるいはこうした学校経営者や教員を家族・親族に持つ者など、何らかの形で認可学校の関係者とのコンタクトを持つ者が多く見受けられた。学校経営の動機については、「かねてからの夢であったため」、「社会的需要があるため」、「社会貢献のため」、「時間があるため」、「食べていくため」など回答は一様ではなかったが、どの経営者も貧困層の間で教育に対する需要が高まりつつあることを認識しており、このことが様々な主体の学校経営参入を促していると推察される。

### 2-2-2 教員

調査対象とした無認可学校の教員の多くは地元のロウワー・ミドルクラス出身の女性であり、そのほとんどは教員資格を有していなかった。ロウワー・ミドルクラスの女性の行動は保護目的で家族や親族からの制約を受けることがある。しかし教員という職業は、学校という守られた場を活動拠点とし、拘束時間が短く、なおかつ愛情を持って子どもをケアするという女性の性役割規範に合致していると考えられており、家族からも同意を得やすい職業となっている。貧困層からの授業料収入を唯一の財源とする無認可学校では、教員給与は認可学校の約10分の1(月収Rs. 1500-2500)にすぎないが、認可学校で求められる学歴や教員資格、語学力を有していないロウワー・ミドルクラスの女性にとって、無認可学校の教員は、家族の合意を得て一定の収入を得られる限られた職業となっている。

### 2-2-3 保護者・児童

公立学校では無償教育が提供される中、無認可学校の保護者は授業料がかかる無認可学校を選択している。保護者が無認可学校を子どもの通学先として選んだ理由を質問紙調査によって確認したところ、「学校が近い」、「(富裕層や中間層が通う私立学校よりも)授業料が安い」、「教

員の質が高い」、「英語が教授言語である」という回答が多数を占めた。しかし前述のとおり無認可学校では無資格教員が少なくない。保護者がこの点についてどう理解しているのか聞き取り調査を行ったところ、教員の保有資格を実際に把握している者はほとんどいなかった。その代わりに、保護者は教員が児童1人ひとりに対して十分ケアをしているかどうかを基準として教員の質を測っていることが明らかとなった。保護者のほとんどが、公立学校では教員が教室に現われず、実際に現われたとしても児童に対して十分ケアをしていないことを指摘した。続いて保護者が学校が無認可であることについてどう理解しているのか尋ねたところ、驚いたことに学校が無認可であることを把握している保護者は半数に満たなかった。他方、卒業後の進学可否についてはほとんどが正確に把握していた。保護者の期待通り、児童の多くは中等教育に進学していたが、無認可学校は初等教育段階までしかないため、児童の大多数は授業料の安い公立学校に進学していた。こうした貧困層の児童の学歴形成の様子から、貧困層にとっては「認可の有無」という制度としての適切性よりも、「ケア」と「進学保証」が学校の機能要件として重要であると認識されていることが分かる。

### 3 デリーにおける無認可学校の法的位置づけ

本節では、Social Juristによる訴訟を契機に展開された無認可学校の統制のあり方をめぐる議論を考察し、公教育制度の枠外で機能してきた「影の制度」の法的位置づけを考察する。Social Juristは、政府の規定する土地や教育設備（運動場、図書館、飲料水、消火器など）、教員資格などの認可条件を満たしていない無認可学校は違法であり、貧困層の子どもの教育権を侵害しているとして、無認可学校の閉鎖を求める訴訟を提起した。2008年2月、デリー高等裁判所はこれを認め、すべての無認可学校は認可申請を行うべきであり、認可条件を満たさない無認可学校は閉鎖すべきという判決を下した。

しかしこの判決に対して、デリーの認可学校と無認可学校250校によって構成されるデリー私立学校協会（The Co-ordination Committee of Public Schools in Delhi、以下協会）は、①無認可学校は公立学校の機能不全を背景として発展してきた学校であり、公立学校に代わって多くの貧困層に教育の機会を提供してきた、②デリーのほとんどの無認可

学校は学校教育法規に規定される条件を満たすだけの資金を有しておらず、認可が強いられれば閉鎖に追い込まれること、③無認可学校が閉鎖されれば、そこに在籍する児童は機能不全状態にある公立学校への編入を余儀なくされ、最悪の場合、教育を受ける機会を失うことになること、④学校教育法規第141規定は無認可学校の存在を認めており、これによって無認可学校の法的正当性は証明されると主張した。最高裁判所は現行の学校教育法規を検証した結果、2008年8月、学校教育法規第141規定が無認可学校の存在を認めているという協会の主張を受け入れるとともに、無認可学校は政府の管理下で統制されるべきとして、無認可学校を統制するためのガイドラインを策定するようデリー政府に命じた。

しかし2010年4月に施行された子どもの無償義務教育権利法 (The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009)によって、無認可学校は子どもの教育権の保障という観点から不適切であると判断され、ふたたび閉鎖を求められた。無認可学校の法的位置づけは、それを捉える主体が学校の機能要件として「認可の有無」を重要と見なすのかに左右され、千変万化している状況にある。

## 4 おわりに

本稿では、政府の統制を受けずに公教育制度の枠外で存続・発展してきた無認可学校を「影の制度」と捉え、その機能要件と法的位置づけについて検討した。まず、無認可学校が教科書や制服を導入するほか、定期試験を実施するなどして認可学校の組織的構造や制度的機能を模倣していることを述べた。また認可学校との共謀・連携によりTCを購入・調達し、学校組織として機能するための要件を充足させ、組織としての不確実性の軽減に成功していることを明らかにした。そして、無認可学校が、「安い授業料」、「英語が教授言語である」、「教員資格を問わない」という要件を取り入れてロウワー・ミドルクラス出身の女性や貧困層の保護者・児童の欲求を充足し、こうした学校経営活動が、起業家や定年退職者、主婦、学校関係者などの欲求を同時に充足していることを明らかにした。さらに、貧困層が「認可の有無」ではなく、「ケア」と「進学保証 (資格)」を重視していることを確認した。最後に、一元的な学校統制を理想として「認可の有無」を絶対視するNGOや憲法定者

らの見解を考察し、無認可学校の法的位置づけは、それを捉える主体が、学校の機能要件として「認可の有無」を重要と見なすのかに左右されることを指摘した。無認可学校の法的位置づけが争点化する中、インドの「影の制度」が公教育制度のどこに位置づけられていくのか、今後も引き続き注視していきたい。

## 註

- <sup>1</sup> 2006年～2009年に行われた無認可学校の統制のあり方をめぐる訴訟 (Writ Petition. No. 43) の議事録と関連資料。
- <sup>2</sup> 政府が土地の用途を規定した「マスタープラン」にもとづき利用されていない地区。これらの地区では、教育をはじめ道路や上下水道整備などの公共サービスが十分に提供されていない。
- <sup>3</sup> 2008年9月～2009年2月、2009年11月～2010年2月に実施。調査では9校の経営者に対して無認可学校に関する運営形態について確認した。また経営者から調査承諾を得られた3校の無認可学校で、教員全員 (30名) と最終学年に在籍する子どもを持つ保護者全員 (160名) に対する質問紙調査を実施した。さらに回答内容の詳細を確認するため教員 (10名) と保護者 (30名) に対する聞き取り調査を行った。
- <sup>4</sup> 保護者の職業は小売店員や工場労働者、運転手、建設事業の日雇い労働者などで、家庭の月収は約Rs. 3000-5000であった。これは国税庁がデリーの経済的社会的弱者 (Economically Weaker Section of the Society, EWS) と認定する者の収入 (2008年現在月間 Rs. 8333) を大きく下回る。

## 参考文献

- 小原優貴、2009、「インドにおける貧困層対象の私立学校の台頭とその存続メカニズムに関する研究—デリー・シャードラ地区の無認可学校を事例として—」、『比較教育学研究』、39、131-150頁。
- Aggarwal, Y., 2000, *Public and Private Partnership in Primary Education in India, A Study of Unrecognised Schools in Haryana*, Delhi: National Institute of Educational Planning and Administration (NIEPA).
- [http://www.dise.in/downloads/pub\\_pri.pdf](http://www.dise.in/downloads/pub_pri.pdf) (最終アクセス日 2010年3月8日)
- De, A. and Dreze, J., 1999, *Public Report on Basic Education in India*, New Delhi: Oxford University Press.
- Directorate of Education, 1997, *The Delhi School Education Act and Rules, 1973*, Delhi: Akalank Publications.